

# **SOSIAALIASIAMIEHEN SELVITYS KUNNANHALLITUKSILLE VUODELTA 2008**

Sirkku Bilaletdin  
30.3.2009



Kunnanhallituksille

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista velvoittaa sosiaaliasiamiehen antamaan vuosittain selvityksen kunnanhallituksille asiakkaiden oikeuksien kehityksestä ja toteutumisesta. Kaakkois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus Oy Socom on tuottanut sosiaaliasiamiehen palveluja vuodesta 2005 alkaen ja tämä on sosiaaliasiamiehen neljäs vuosiraportti. Aiemmat selvitykset ovat luettavissa osoitteessa: [www.socom.fi](http://www.socom.fi) > Sosiaaliasiamies.

Aiemman kahdentoista kunnan sijaan asiamiehen toimialueeseen kuuluu nyt seitsemän kuntaa, kun Pohjois-Kymenlaakson kuusi kuntaa Anjalankoski, Elimäki, Jaala, Kouvola, Kuusankoski ja Valkeala yhdistyivät vuoden alussa uudeksi Kouvolan kaupungiksi. Raportissa on lyhyt kuntakohtainen osio näiden kuntien osalta, mutta selvitys toimitetaan luonnollisesti vain Kouvolan kaupungin hallitukselle. Sosiaalihuollon asiakkailta oli odotuksia kuntien yhdistymisen suhteen. Useissa keskusteluissa suurin toive oli, että sosiaalihuollon palvelut yhtenäistettäisiin niin, että asiakkaiden yhdenvertaisuus toteutuisi paremmin. Kuntien erilaiset toimintakäytännöt ovat olleet hyvin asiakkaiden tiedossa. Toisaalta pelkona oli, että käytäntöjä saatetaan pyrkiä tiukentamaan muutostilanteissa. Palvelujen fyysisen saatavuuden epäiltiin heikkenevän toimintojen keskittämisen myötä.

Sosiaaliasiamies ei tehnyt toimintavuodelta kuntakyselyä aiempien vuosien tapaan, koska tietojen antaminen yhdistyvien kuntien osalta olisi ollut hankalaa ja osittain epätarkoituksenmukaista. Jatkossa kuntakyselyjä on tarkoitus toteuttaa jossakin muodossa.

Tapaukset, joissa sosiaaliasiamieheen otetaan yhteyttä, ovat oletettavasti vain jäävuoren huippu. Heikoimmassa asemassa olevilla ei välttämättä ole voimavaroja edes yhteydenottoihin. Silti sosiaaliasiamiehelle on välittynyt näkemys, että asiakkaat ovat aiempaa paremmin selvillä oikeuksistaan ja osaavat vaatia hyvää palvelua. Monet eivät lähde prosessoimaan asioita vain omaksi edukseen, vaan halutaan kiinnittää yleisesti huomio koettuihin epäkohtiin ja vaikuttaa palvelujen kehittämiseen entistä asiakaslähtöisemmiksi. Sen vuoksi kaikki asiakaspalaute, myös muistutukset, valitukset ja kantelut, on nähtävä mahdollisuutena ja arvokkaana tietona työn sisällön ja menetelmien kehittämisessä. Asiakkaiden osallisuuden vahvistamisessa myös uusien asiakaspalautemuotojen kehittämisellä on sijansa.

Kouvolassa 30.3.2009

Sirkku Bilaletdin  
Sosiaaliasiamies  
Kaakoi-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus Oy  
Salpausselänkatu 40 A  
45100 Kouvola

# SISÄLTÖ

1.	SOSIAALIHUOLLON ASIAKKAAN OIKEUDET .....	1
1.1	Päättäjien ja virkamiesten vastuu .....	1
1.2	Perusoikeudet .....	1
1.3	Sosiaalihuollon asiakkaan yleiset oikeudet ja erityislainsäädäntö .....	2
1.4	Sosiaalihuollon asiakaslaki ja sosiaaliasiamies .....	2
2	SOSIAALIASIAMIEHEN TOIMINNASTA .....	3
3	TILASTOTIETOJA TOIMINTAVUODELTA .....	4
3.1	Tilastointimalli .....	4
3.2	Asiakastapaukset tehtäväalueittain ja kunnittain .....	4
3.3	Yhteydenottojen syyt .....	6
3.4	Toimenpiteet yhteydenottojen johdosta .....	7
4	TEHTÄVÄKOHTAISTA TARKASTELUA .....	8
4.1	Toimeentulotuki .....	8
4.1.1	Palvelutakuu .....	8
4.1.2	Tyytymättömyyden aiheita toimeentulotukiasioiden käsittelyssä .....	9
4.1.3	Sosiaaliasiamiehen näkökulmasta .....	10
4.2	Vanhuspalvelut ja kotihoito .....	11
4.2.1	Hoivan tarve lisääntyy .....	11
4.2.2	Asiamiehelle välittyntä tietoa vanhuspalveluista .....	12
4.2.3	Päätöksentekomenettely laitos- ja palveluasumiseen sijoittamisessa .....	13
4.3	Omaishoidon tuki .....	14
4.4	Päihdehuolto .....	14
4.4.1	Päihde- ja mielenterveysongelmat käsi kädessä .....	14
4.4.2	Opiaattiriippuvaisten korvaushoidon järjestämisestä .....	15
5	SOSIAALIASIAMIEHEN HAVAINTOJA TOIMIALUEEN KUNNISTA .....	16
5.1	Uudeksi Kouvolaksi 1.1.2009 yhdistyneet kunnat .....	16
5.1.1	Anjalankoski .....	16
5.1.2	Elimäki .....	16
5.1.3	Jaala .....	16
5.1.4	Kouvola .....	17
5.1.5	Kuusankoski .....	19
5.1.6	Valkeala .....	19
5.2	Muut kunnat .....	19
5.2.1	Hamina .....	19
5.2.2	Iitti .....	20
5.2.3	Kaakon kaksikko – Virolahti ja Miehikkälä .....	21
5.2.4	Kotka .....	21
5.2.5	Pyhtää .....	23
6	OIKEUSTURVAKEINOJEN KÄYTTÄMINEN .....	24
6.1	Oikaisuvaatimukset .....	24
6.2	Muistutukset (Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 23 §) .....	24
6.3	Kantelumenettely .....	25
6.4	Kantelut Etelä-Suomen lääninhallitukselle .....	25
7	SOSIAALIASIAMIEHEN MUU TOIMINTA .....	26
8	KEHITTÄMISEHDOTUKSET .....	26
	LÄHTEET .....	28

## 1. SOSIAALIHUOLLON ASIAKKAAN OIKEUDET

### Päätäjien ja virkamiesten vastuu

Kuntien talouden kiristyessä joudutaan useimmissa kunnissa arvioimaan uudelleen myös olemassa olevia sosiaalihuollon palveluja ja niiden kehittämistä. Tässä tilanteessa on syytä aivan erityisesti nostaa ja pitää esillä sosiaalihuollon asiakkaiden oikeuksia, jotka varsin pitkälti on turvattu lainsäädännöllä. Kuntien tiukat talousraamit johtavat helposti lyhytnäköisiin ratkaisuihin. Kunnilla on palveluiden järjestämisvastuu ja -velvollisuus, mutta myös laaja oikeus määrittellä, minkälaisia palveluja tarvitaan ja mitkä ovat riittävät palvelut. Vaikka tiedetään, etteivät palveluiden heikennykset yleensä tuo säästöä pitkällä tähtäyksellä, siitä huolimatta kuntatalouden ahdingossa tällaisia päätöksiä tehdään. Jos sosiaalihuollon palveluihin joudutaan puuttumaan, on aina muistettava asettaa toiseen vaakakuppiin, mitä se merkitsee kuntalaisten sosiaalisten oikeuksien kannalta. Kunnan itsemääräämisoikeus ei anna säästöjenkään varjolla oikeutakävellä sosiaalihuollon asiakkaiden lakien suomien oikeuksien yli. Sen vuoksi kunnan päättäjien ja virkamiesten on ehdottoman tärkeää olla selvillä kuntalaisten sosiaalisia oikeuksia määrittelevästä lainsäädännöstä ja sen oikeusvaikutuksista.

### 1.1 Perusoikeudet

Kansalaisten taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet, ns. TSS-oikeudet, on kirjattu nykyiseen perustuslakiin, joka tuli voimaan vuonna 2000. Normien velvoittavuuden sisäinen hierarkia noudattaa kaavaa: perustuslaki, tavallinen laki, asetus, viranomaisen päätös. Laki menee aina asetusten ja viranomaisten antamien ohjeiden edelle. Sosiaalihuollon lainsäädäntö ei saa olla ristiriidassa perustuslain kanssa, mutta erityislakeja tarvitaan mahdollistamaan perustuslakiin kirjattujen oikeuksien toteutumisen. (Tällä lailla sosiaaliturvaa, 2006, 14-15)

Perustuslaissa määritellään sosiaalisista oikeuksista:

- oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (19.1 §)
- perustoimeentulon turva (19.2 §)
- sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaaminen, väestön terveyden edistäminen (19.3 §)
- perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien tukeminen (19.3 §)
- asumisen edistäminen (19.4 §)

On muitakin perusoikeussäännöksiä, jotka ulottavat vaikutuksensa sosiaalisiin oikeuksiin. Näistä esimerkkinä on perustuslain 6 §:n **yhdenvertaisuussäännös** ja sitä täydentävä **syryntäkielto**. (Tuori, 2004, 198-199)

Perustuslain 19.1 §:ssä säädetään oikeudesta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon sille, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa. Tämä on ns. **subjektiivinen oikeus**, joka tarkoittaa, että oikeus etuuteen tai palveluun ei sisällä harkintaa eikä riipu määrärahoista. Oikeus ihmisarvoiseen elämään ja toimeentuloon ei siis ole riippu-

vainen täydentävistä alemman tason säädöksistä. Välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon tarpeessa oleva voi perustaa vaatimuksensa suoraan perustuslakiin.

Kansallisen lainsäädännön lisäksi yksilön sosiaaliturvaan vaikuttavat **kansainväliset sopimukset**, mm. YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus, Euroopan ihmisoikeussopimus ja Euroopan sosiaalinen peruskirja.

## 1.2 Sosiaalihuollon asiakkaan yleiset oikeudet ja erityislainsäädäntö

Sosiaalihuoltolain 17 §:ssä on yleissäännös sosiaalipalveluista, joiden järjestämisestä kunnan on kaikin tavoin huolehdittava. Useat palvelut on tarkoitettu erilaisten toimintakyvyn rajoitusten kompensoimiseen. Laajassa mielessä kaikki palvelut on tarkoitettu kunnan asukkaiden hyvinvoinnin ja itsenäisen selviytymisen tukemiseen. Sosiaalihuoltolaissa säädetään myös ohjauksesta ja neuvonnasta sosiaalihuollon ja muun sosiaaliturvan etuuksista, niiden hyväksikäyttämistä sekä tiedotuksesta. Nämä kaikki tukevat myös sosiaalihuollon asiakkaiden itsemääräämisoikeutta. Mitä vaikeammasta vammasta tai sairaudesta taikka mielenterveyden, päihdehuollon tms. ongelmasta on kyse, sitä vähäisempiä ovat yleensä henkilön mahdollisuudet oikeuksiensa puolustamiseen. (Avuttomuus lainsäädännössä. 2008. 33)

Asiakkaan oikeudesta saada palveluja ja etuuksia on säädetty tarkemmin sosiaalihuollon erityislainsäädännössä, kuten esim. toimeentulotukilaisissa, lastensuojelulaissa tai vammaispuolustajalainlaissa.

## 1.3 Sosiaalihuollon asiakaslaki ja sosiaaliasiamies

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000) säädetyn lain tavoitteena on turvata asiakkaan asema ja oikeudet sosiaalihuollon palvelujen käyttäjänä ja selkiinnyttää yhteistyötä ja vuorovaikutusta asiakkaan ja sosiaalihuollon toteuttajan välillä. ( Sosiaalihuollon asiakkaan asema ja oikeudet, 2001,13) Laki kokoaa yhteen erityislakeihin sisältyvät menettelylliset asiakkaiden oikeuksiin liittyvät säännökset.

Keskeiset asiakkaan oikeudet liittyvät oikeuteen saada **hyvää sosiaalihuoltoa ja hyvää kohtelua** ilman syrjintää sekä asiakkaan itsemääräämisoikeuteen. Hyvä sosiaalihuolto sisältää sen, että sosiaalihuoltoa annettaessa on otettava huomioon asiakkaan oikeus ihmisarvon loukkaamattomuuteen, vakaumukseen ja sen kunnioitetuksi tulemiseen. Myös asiakkaan edut ja yksilölliset tarpeet, äidinkieli ja kulttuuritausta on otettava huomioon sosiaalihuoltoa järjestettäessä. Asiakkaalla on oikeus saada **selvitys oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan** sekä erilaisista huollon **järjestämisvaihtoehdoista** ymmärrettävässä muodossa ja pyytämättä. Sosiaalihuollon järjestämisen tulee aina perustua viranomaisen **päätökseen** tai yksityistä sosiaalihuoltoa järjestettäessä sosiaalihuollon toteuttajan ja asiakkaan väliseen kirjalliseen **sopimukseen**. Asiakkaalle tulee laatia **palvelu-, hoito-, kuntoutus- tai muu vastaava suunnitelma**, ellei kyseessä ole tilapäinen neuvonta ja ohjaus. ( Avuttomuus lainsäädännössä, 2008,35)

Sosiaalihuollon asiakaslakiin sisältyy säännökset **sosiaaliasiamiesjärjestelmästä**, jonka tarkoituksena on osaltaan turvata asiakkaiden oikeuksien toteutumista. Jokaisessa kunnassa on oltava sosiaaliasiamies, joka voi olla myös usean kunnan yhteinen. Sosiaaliasiamiehen puoleettomuus ja riippumattomuus kuntaorganisaatiosta ovat nousseet tärkeiksi kriteereiksi, ei ainoastaan asiakkaiden palautteiden perusteella, vaan myös kuntien sosiaalijohdon näkökulmasta. Yhä useampi sosiaaliasiamies toimii päätoimisena monen kunnan alueella. Sosiaaliasiamiesten valtakunnallinen yhdistys, Sosiaaliasiamiehet ry, ylläpitää rekisteriä sosiaaliasiamiehistä. Helmikuussa 2009 koko maassa toimi noin 90 sosiaaliasiamiestä, kun vuoden 2005 lopulla asiamiehiä oli vielä 134. Kuntaliitokset ja kuntien yhdistymiset ovat osaltaan vaikuttaneet kehitykseen.

Sosiaalihuollon asiakaslaissa määritellään sosiaaliasiamiehen tehtävät:

- 1) neuvoa asiakkaita asiakaslain soveltamiseen liittyvissä asioissa
- 2) avustaa asiakasta asiakaslain 23 §:ssä tarkoitettua muistutusta koskevassa asiassa
- 3) tiedottaa asiakkaan oikeuksista
- 4) toimia muutenkin asiakkaan oikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi
- 5) seurata asiakkaiden oikeuksien ja aseman kehitystä kunnassa ja antaa siitä vuosittain selvitys kunnanhallitukselle.

## 2 SOSIAALIASIAMIEHEN TOIMINNASTA

Kymenlaakson kunnat hankkivat sosiaaliasiamiehen palvelut Kaakkois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus Socom Oy:ltä ([www.socom.fi](http://www.socom.fi)). Sosiaaliasiamiehen tehtävä on päätoiminen ja asukasohja alueella on noin 183 000. Toimisto sijaitsee Kouvolassa Socomin tiloissa osoitteessa Salpausselänkatu 40A. Varsinaisiin sivuvastaanottoihin muissa kunnissa ei ole katsottu olevan tarvetta, mutta henkilökohtainen asiointi järjestetään aina tarvittaessa asiakkaan kotikunnassa kunnan osoittamissa tiloissa. Tapaaminen voidaan järjestää myös asiakkaan kotona, jos asiointi esim. vammaisuuden vuoksi on hankalaa.

Sosiaaliasiamiehen työ on suurimmaksi osaksi asiakastyötä. Toiminta perustuu luottamukselliseen ja vuorovaikutteiseen asiakassuhteeseen. Sosiaaliasiamies on usein yhteydessä sosiaalihuollon työntekijöihin tai esimiehiin, mutta vain, jos asiakas haluaa ja antaa siihen luvan. Ongelmien selvittely on hyvin lakipainotteista. Sosiaaliasiamiehen toimintaa ohjaavat sosiaalihuollon ammattieettiset periaatteet. Tavoitteena on edesauttaa hyvän sosiaalihuollon tuottamista ja työn kehittämistä kunnissa yhteistyössä viranomaisten ja työntekijöiden kanssa. Sosiaaliasiamies ei tee päätöksiä, mutta on jatkuvasti vuorovaikutuksessa kuntien sosiaalihuollon henkilöstön kanssa. Tulkintaa vaativissa tai muuten vaikeissa tapauksissa sosiaaliasiamies konsultoi sosiaalihuollon asiantuntijoita esim. STM:stä ja lääninhallinnosta.

### **3 TILASTOTIETOJA TOIMINTAVUODELTA**

#### **3.1 Tilastointimalli**

Vuoden 2008 tilastoinnissa on käytetty vielä kokeiluasteella olevaa mallia, joka on kehitetty STM:n rahoittaman Sosiaali- ja potilasasiamiestoiminnan asiakastilastoinnin valtakunnallisen kehittämishankkeen (2007 - 2009) puitteissa. Yhteinen malli on tarkoitus ottaa käyttöön valtakunnallisesti, jolloin tilastotiedot ovat vertailukelpoisia ja tietoja voidaan käyttää hyväksi palvelujärjestelmiä kehitettäessä.

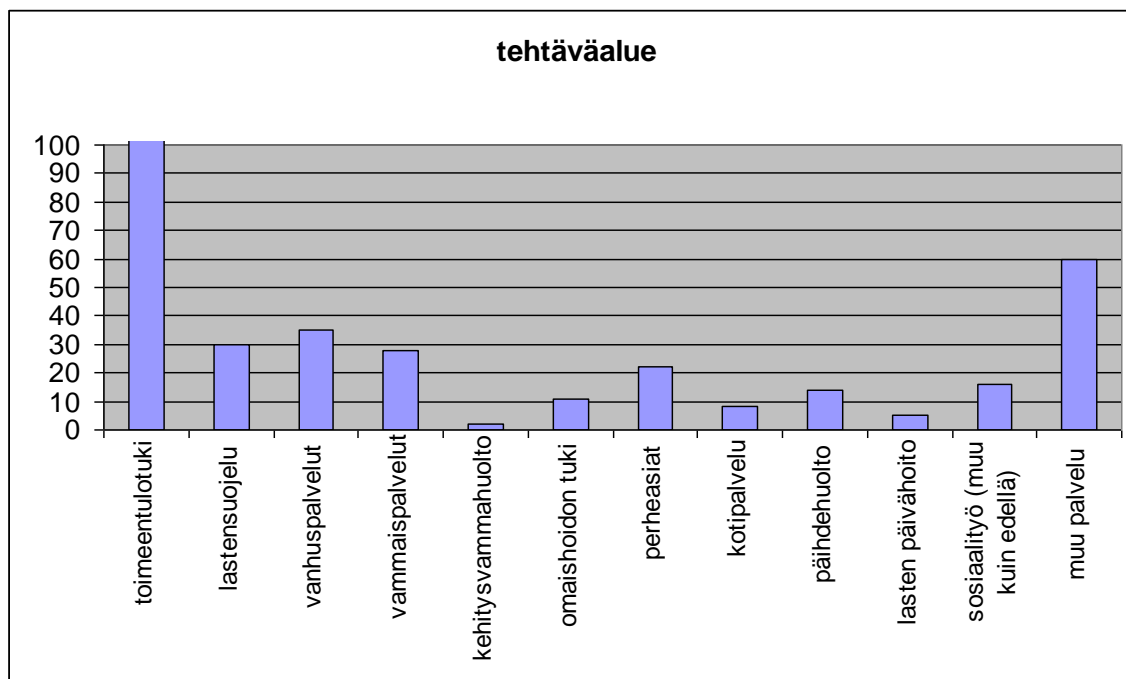
On pyritty selkeän ja helppokäyttöisen malliin tuottamiseen. Luokitus on pääpiirteiltään samanlainen kuin sosiaaliasiamiehen aiemmin käyttämässä mallissa, mutta tilastoitavia tietoja on vähemmän. Esimerkiksi yhteydenottotapaa ei ole viime vuodelta tilastoitu. Haluttaessa tietoja voidaan lisätä.

Asiakkaiden yhteydenotot tilastoidaan asiakastapauksina. Se voi olla yksi yhteydenotto, jossa asiakas saa suoraan vastauksen kysymyksiinsä tai tapaus voi sisältää useita yhteydenottoja ja asian selvittelyä eri viranomaisten kanssa. Sosiaaliasiamiehen omia yhteydenottoja ei lasketa erillisiksi asiakastapauksiksi. Tapaus on ”auki” niin kauan kun sitä käsitellään. Asiakastapaus ”suljetaan”, kun asiakas on saanut riittävät tiedot, häntä on avustettu esim. muistutuksen teossa tai häntä on ohjattu eteenpäin.

#### **3.2 Asiakastapaukset tehtäväalueittain ja kunnittain**

Asiakastapauksia oli vuonna 2008 yhteensä 401 kpl. Toimeentulotuen osuus oli 42,5 % eli yhtä suuri kuin edellisenä vuonna. Seuraavaksi suurimmat ryhmät olivat vanhuspalvelut, vammaispalvelut ja lastensuojelu. Vanhuspalveluihin luetaan sosiaalihuoltolain mukaiset kuljetuspalvelut. Perheasioihin sisältyy lapsen huoltoon ja tapaamisoikeuteen, lapsen elatukseen ja isyyden tunnustamiseen liittyvät asiat.

Kuvio 1. Asiakastapaukset tehtäväalueittain v. 2008



Tapausten lukumäärät (kpl) tehtäväalueittain:

toimeentulotuki 170, muut asiat 60, vanhuspalvelut 35, lastensuojelu 30, vammaispalvelut 28, perheasiat 22, sosiaalityö 16, päihdehuolto 14, omaishoidon tuki 11, kotipalvelu 8, lasten päivähoito 5, kehitysvammahuolto 2



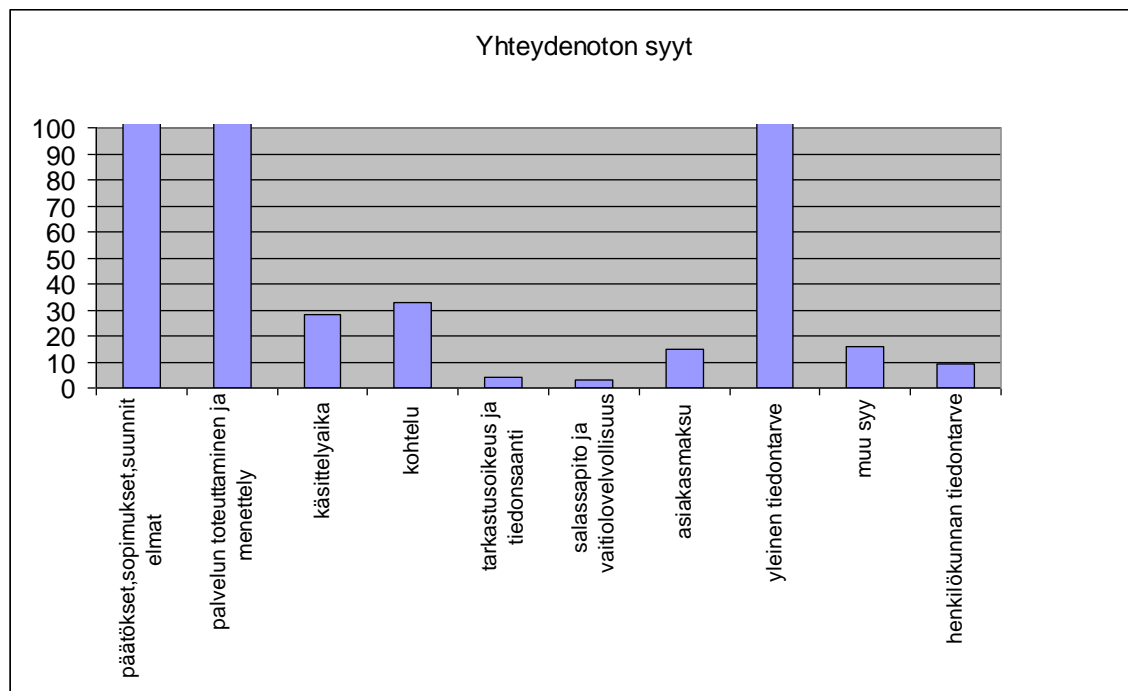
Kuvio 2. Asiakastapaukset kunnittain ja tehtäväalueittain v. 2008

	toimeentulotuki	lastensuojelu	vanhuspalvelut	vammaispalvelut	kehitysvammahuolto	omaishoidon tuki	perheasiat	kotipalvelu	päihdehuolto	lasten päivähoito	sosiaalityö (muu kuin edellä)	muu palvelu	
Anjalankoski	11	0	2	0	0	1	3	0	1	1	0	0	19
Elimäki	6	1	0	0	0	0	1	2	1	0	3	3	17
Hamina	5	1	0	1	0	1	1	0	0	1	1	3	14
Iitti	6	2	0	0	1	1	4	0	0	0	0	2	16
Jaala	0	0	2	0	0	0	0	0	0	1	0	0	3
Kotka	39	8	11	7	1	3	1	2	3	1	1	16	93
Kouvola	67	11	9	5	0	1	2	4	8	0	6	25	138
Kuusankoski	16	1	4	8	0	0	3	0	0	0	2	4	38
Miehikkälä	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Pyhtää	4	0	2	3	0	0	1	0	0	1	0	0	11
Valkeala	10	3	3	3	0	4	4	0	1	0	2	6	36
Virolahti	3	0	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	6
Muu tai ei tietoa	3	3	1	0	0	0	1	0	0	0	1	1	10
	170	30	35	28	2	11	22	8	14	5	16	60	401

### 3.3 Yhteydenottojen syyt

Luokituksessa on voitu kirjata asiakastapausta kohti 1-2 syytä yhteydenotolle. Yhteydenoton syistä päätökset, sopimukset ja suunnitelmat sisältävät tyytymättömyyden tai epäselvyyden johtuun päätökseen tms. Käsittelyaika sisältää hakemusten käsittelyajan lisäksi myös jonottamisen palveluun. Asiakasmaksuasioissa kysyttiin yleisimmin kotihoidon, palveluasumisen tai laitoshoidon asiakasmaksujen määräytymisestä, maksujen alentamisesta tai oltiin tyytymättömiä palvelujen hinta – laatusuhteeseen. Myös sosiaalihuollon henkilöstö konsultoi sosiaaliamiestä, useimmiten lakien tulkintaan liittyvissä ongelmissa.

Kuvio 3. Yhteydenottojen syyt v. 2008



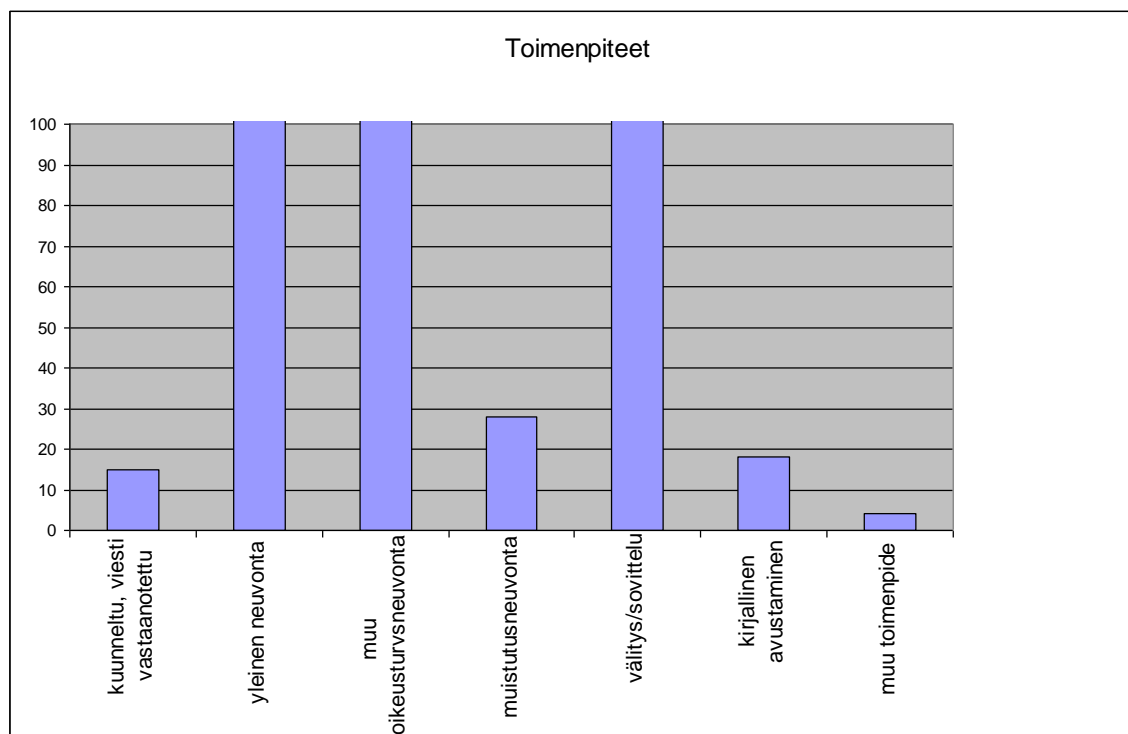
Yhteydenottojen syyt lukumäärän (kpl) mukaan:

Päätökset, sopimukset, suunnitelmat 137, palvelun toteuttaminen ja menettely 126, yleinen tiedontarve 120, kohtelu 33, käsittelyaika 28, muu syy 16, asiakasmaksu 15, henkilökunnan tiedontarve 9, tarkastusoikeus ja tiedonsaanti 4, salassapito ja vaitiolovelvollisuus 3

### 3.4 Toimenpiteet yhteydenottojen johdosta

Asiakastapausta kohti on voitu kirjata 1-2 toimenpidettä. Yleisellä neuvonnalla tarkoitetaan asiakkaan neuvomista sosiaalipalveluista, lainsäädännöstä tai tulkinnoista. Muu oikeusturva-neuvonta sisältää neuvontaa muutoksenhaussa, kanteluasiassa tai käräjäoikeusasiassa. Asiamies voi myös avustaa asiakasta kirjallisesti em. asioissa. Välitys/sovittelu- tilanteet tapaus-ten selvittelyssä ovat lisääntyneet. Asiamies on yhteydessä asiakkaan asiaa hoitaviin työntekijöihin tai tapauksesta riippuen esimieheen. Asiamies voi mennä mukaan neuvotteluihin tai suunnitelmapalaveriin. Useimmiten asiakas itse toivoo yhteydenpitoa viranomaisiin. Toisinaan myös asiamies pyytää lupaa olla yhteydessä asiakkaan asiaa hoitavaan työntekijään saadakseen selville hänen tulkintansa ja näkökulmansa asiaan. Neuvottelu voi johtaa esimerkiksi asian uudelleen käsittelyyn tai muutoksenhakuun.

Kuvio 4. Toimenpiteet yhteydenottojen johdosta



Toimenpiteet lukumäärittäin (kpl): yleinen neuvonta 228, välitys/ sovittelu 138, muu oikeusturvaneuvonta 111, muistutusneuvonta 28, kirjallinen avustaminen 18, kuunneltu/viesti vastaanotettu 15, muu toimenpide 4

## 4 TEHTÄVÄKOHTAISTA TARKASTELUA

### 4.1 Toimeentulotuki

#### 4.1.1 Palvelutakuu

Toimeentulotukilakiin kirjattiin vuoden 2008 alusta säännökset **palvelutakuusta**. Se tarkoittaa, että kaikille toimeentulotukiasiakkaille on tehtävä päätös viivytyksettä, viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen saapumisesta, jos hakemuksen käsittelemiseksi tarvittavat selvitykset ovat hakemuksen liitteenä. Lisäselvitysten pyytäminen jatkaa määräaika. Kiireellisessä tilanteessa päätös on tehtävä jo samana tai seuraavana arkipäivänä. Laissa ei määritellä, mikä on kiireellinen tilanne. Sen arviointi jää viranhaltijan ratkaistavaksi ja edellyttää sosiaalihuollon ammatillista osaamista. Lain mukaan asiakkaalle on myös järjestettävä tilai-

suus keskustella henkilökohtaisesti toimeentulokiasiastaan sosiaalityöntekijän tai sosiaaliohjaajan kanssa viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä siitä, kun hän on tätä pyytänyt.

Toimeentulotuen palvelutakuu on ensimmäinen vaihe pääministeri Matti Vanhasen II hallitusohjelman (2007) mukaisen **sosiaalitakuun** toteuttamisessa. Toimeentulotuki on viimesijainen etuus, jolla henkilölle ja perheelle turvataan perustuslain tarkoittama oikeus välttämättömään toimeentuloon. Käsittelyajoilla on siten olennainen merkitys hakijan perusoikeuksien turvaamisessa.

Palvelutakuun toteutumista kartoitettiin **Stakesin kuntakyselyllä** (Viljanen, Kauppinen, Karjalainen, 2008) vuoden 2008 keväällä. Selvityksen tulos oli, että kaikista kunnista määrääikaan yltyä 94 %. Keskimääräinen toimeentulotukihakemuksen käsittelyaika oli 3,4 arkipäivää, Kymenlaaksossa 3,0 arkipäivää. Tulos näytti lupaavalta. Kyselyn toteuttamista ja tuloksen yleistettävyyttä voi kritisoida monessa mielessä. Kysely toteutettiin siten, että odotusai-koja kysyttiin vain kahdelta, ennakkoon ilmoitetulta päivältä. Kyselyssä olivat mukana vain uudet asiakkaat, vaikka palvelutakuu koskee kaikkia toimeentulotuen hakijoita. Lisäksi käsittelyajat ovat keskimääräisiä aikoja, joten tulos ei takaa edes kaikkien kyselyssä mukana olleiden hakemusten osalta määrääikojen täyttymistä.

#### 4.1.2 Tyytymättömyyden aiheita toimeentulokiasioiden käsittelyssä

Kaikista asiakastapauksista 42 % koski toimeentulotukea. Yleisimpiä syitä yhteydenottoihin tai tilanteita ovat olleet:

- 1) Myönnetty toimeentulotuki ei riitä tai päätös on hylkäävä. Harkinnanvaraista, täydentävää toimeentulotukea ei ole myönnetty tai asiakas ei ole edes osannut hakea sitä. Asiakas haluaa selvittää, onko tuki laskettu oikein, mitkä hänen oikeutensa ovat tai miten päätökseen haetaan muutosta.
- 2) Asiakas tarvitsee neuvontaa toimeentulotuen perusteista. Etenkin jos asiointi perustuu vain kirjalliseen hakemukseen, asiakkaalle voi jäädä epäselväksi aivan olennaisetkin asiat: Miten toimeentulotuki lasketaan? Mitä tarkoittavat perustoimeentulotuki ja täydentävä toimeentulotuki? Millä perusteella voidaan käyttää harkintaa toimeentulotussa? Mikä on ehkäisevä toimeentulotuki?
- 3) Asiakas ei ole saanut päätöstä palvelutakuun määräajassa.
- 4) Asiakas ei ole saanut tai osannut vaatia henkilökohtaista asiointia, vaikka se olisi välttämätön kokonaistilanteen selvittämiseksi.
- 5) Päätöksen perustelut ja sisältö eivät ilmene asiakkaan näkökulmasta riittävän hyvin päätöstekstistä
- 6) Perusosaa on alennettu ja asiakas haluaa tietää, onko päätös lain mukainen.

- 7) Asumiskuluja on kohtuullistettu eli huomioitu laskelmassa vain paikkakunnan vuokratason mukainen, kunnan omissa soveltamisohjeissa määritelty vuokra. Vuokran kohtuullistaminen vähentää suoraan asiakkaan elämiseen tarkoitettua tuen määrää.
- 8) Asiakkaalla ja työntekijällä on erilainen käsitys toimeentulotuen tarpeen kiireellisyydestä. Minkälaisessa tilanteessa toimeentulotukihakemus voidaan käsitellä kiireellisenä ”jonon ohi”?
- 9) Huomattavan suuri osa yhteydenotoista, joissa asiakas kertoo saaneensa epäasiallista, nöyryyttävää tai muuten huonoa kohtelua liittyy toimeentulotukiasiointeihin.

### 4.1.3 Sosiaaliamiehen näkökulmasta

Palvelutakuun määräaikojen noudattamista vaikeuttaa **kunnollisen seurantajärjestelmän puute**. Ei riitä, että tuotetaan esim. kuukausitilastoja toteutuneista käsittelyajoista. Seuranta ei voi olla vain jälkijättöistä. Olisi oltava mahdollisuus päivittäin seurata käsittelemättömien hakemusten tilaa, jotta voidaan varmistaa määräaikojen noudattaminen kaikkien asiakkaiden kohdalla.

Kun hakemukset toimistoissa aika ajoin syystä tai toisesta ruuhkautuvat, työntekijät ovat voimattomia. Paineet kohdistuvat ensisijassa heihin, mutta työtä ei voi tehdä sen enempää eikä nopeammin, eivätkä jatkuvat ylityötkään ole ratkaisu.

Sosiaaliamies kiinnitti huomiota myös **toimeentulotuen maksatukseen**. Toimeentulotukilain 14 a§:n mukaan päätös on pantava täytäntöön viivytyksettä. Viivytyksettömyyttä ei ole tarkemmin määritelty laissa tai ministeriön ohjeistuksessa. Tuen perusoikeudellinen luonne ja viimesijaisuus antavat selkeän viitteen, että maksuunpanon pitäisi tapahtua välittömästi, kun päätös on annettu. Kymenlaakson kunnissa toimeentulotuet laitettiin maksuun päivittäin kahta kuntaa lukuun ottamatta. Maksatukseen liittyvissä käytännöissä oli eroja.

Sosiaalihuollon asiakaslaissa (812/2000) säädetään **selvittämisvelvollisuudesta**. Asiakkaalle on selvitettävä hänen oikeutensa ja velvollisuutensa, erilaiset vaihtoehtoiset toimenpiteet ja niiden vaikutukset, sekä muut seikat, joilla on merkitystä asiakasta koskevassa asiassa, sen käsittelyssä ja ratkaisussa. Tämä selvittämisvelvollisuus korostuu erityisesti viimesijaista toimeentuloturva koskevassa asiointissa. Sosiaalitoimistoissa on kiinnitetty entistä enemmän huomiota palveluohjaukseen, mutta palautteiden perusteella asiakkaat eivät vieläkään saa riittävästi tietoa ja neuvontaa asiointinsa tueksi. Neuvonnan ja ohjauksen taso saattaa olla heterogeenistä ja voi vaihdella tilanteista riippuen. Lait, menettelyt ja ohjeet ovat vaikeaselkoisia, ja niiden ymmärrettäväksi tekeminen ja yhteensovittaminen asiakkaiden elämäntilanteisiin onkin haasteellinen tehtävä.

**Päätösten ymmärrettävyydessä** on edelleen parantamisen varaa. Efficia-järjestelmässä on käytössä paljon valmiita fraasitekstejä ja päätösten ulkoasu on sikäli selkeä ja luettava. Valmiit fraasit eivät kuitenkaan riitä hyvän päätöksen takeeksi. Hylkäävään päätökseen on aina liitettävä yksilöllinen perusteluteksti. Asiakkaat antavat usein palautetta päätöksissä käyte-

tyistä, usein suuraakkosilla kirjoitetuista tiedotuksista, jotka koskevat esimerkiksi ilmoitusvelvollisuutta, jatkohakemusta ja vaadittavia liitteitä tai vaikkapa veronpalautuksista ilmoittamista. Asiakkaat kokevat tällaisen lähestymistavan loukkaavana. Velvoitteiden erityinen korostaminen isoin kirjaimin yhdistettynä käskynomaiseen tyyliin ei edistä luottamuksellista asiakassuhdetta.

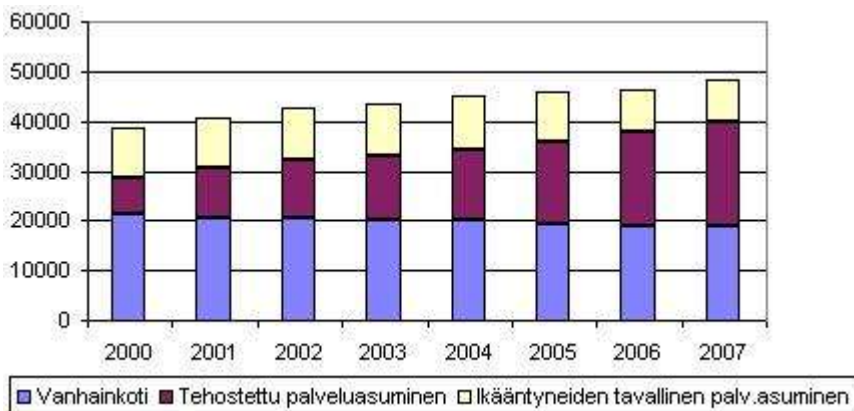
Asiakkuudessa avainsanoja ovat **kuunteleminen, vuorovaikutus ja luottamus. Ammatillisuus ja ammattieettiset periaatteet** ovat työn perusta. Asiakkuudessa liikutaan sikäli herkäällä alueella, että työntekijän esittämät, ehkä kevennykseksi tarkoittamat ”letkautukset” koetaan helposti ihmisarvoa loukkaaviksi. Epäammatillista on myös verrata asiakkaan tilannetta jonkun muun tilanteeseen ja syyllistää sillä tavoin asiakas pärjäämättömyydestään. Pahimmat kohteluun liittyvät palautteet ovat liittyneet tilanteisiin, joissa työntekijä on menettänyt malttinsa ja huutanut asiakkaalle tai lopettanut puhelun epäasiallisesti. Sosiaaliamies saa palautetta myös hyvästä, ammatillisesta asiakaspalvelusta ja kohtelusta.

## 4.2 Vanhuspalvelut ja kotihoito

### 4.2.1 Hoivan tarve lisääntyy

Vuonna 2007 yli 65-vuotiaita oli 800 000 henkilöä eli 16 %, ennuste vuoteen 2030 on 26 % väestöstä (Avuttomuus lainsäädännössä, 2008, 58). Kuntien vanhustenhuollon strategioissa painotetaan hallitusohjelman mukaisesti ikääntyneiden toimintakyvyn ja omatoimisuuden vahvistamista niin, että kotona asuminen onnistuisi mahdollisimman pitkään. Kotihoitoa kehitetään ja vahvistetaan. Vaikka näitä tavoitteita saavutetaan, väestökehitys tarkoittaa, että hoiva- ja palveluasumisen tarve kunnissa väistämättä lisääntyy koko ajan. Oheinen kuvio näyttää miten etenkin tehostettua palveluasumista on lisätty lyhyessä ajassa. (Sosiaalihuollon laitos- ja asumispalvelut 2007. Tilastotiedote 25/2008) Vaikka hoivaa tarvitsevien vanhusten määrä on lisääntynyt ja tuleva tarve on ennakoitavissa, hoivapalvelujen määrää ei kaikissa kunnissa ole kyetty lisäämään samassa suhteessa. Se tarkoittaa, että kotona asuu tällä hetkellä kotiavun ja kotisairaanhoidon turvin paljon varsin huonokuntoisia vanhuksia ja eriasteista palveluasumista joudutaan jonottamaan.

Kuvio 5. Ikääntyneiden sosiaalihuollon laitos- ja asumispalvelujen asiakkaat 31.12.2000 – 31.12.2007



#### 4.2.2 Asiamiehelle välittynyttä tietoa vanhustalvuluista

Tapauksissa, joissa vanhuksot itse ottivat yhteyttä sosiaaliasiamieheen, oltiin yleensä tyytymättömiä palveluasumisessa esimerkiksi palveluihin suhteessa maksuihin tai kotona asuvat kotihoidon palveluihin. Iäkkään henkilön toimintakyvyn aleneminen tarkoittaa yleensä ensi vaiheessa avun tarvetta kodin hoidossa, siivouksessa, kaupassa käynnissä ja muussa asiointissa. Kunnan kotipalvelu tai kotihoito ei vastaa näihin tarpeisiin riittävästi ja yksityisten palveluiden tuntitaksat ovat pieneläkeläisille korkeat. Kotihoidon tai kotipalvelun asiakkaat toivovat yleisesti, että **palveluja voisi räätälöidä enemmän vastaamaan yksilöllisiä tarpeita**.

Eläkettä saavan hoitotukea haetaan, kun toimintakyvyn aleneminen aiheuttaa henkilökohtaisen avun tarvetta ja myös kattamaan sairaudesta aiheutuneita kustannuksia. ”Mitä enemmän harkintaa etuuden myöntämiseen sisältyy, sitä merkityksellisemmäksi kysymys henkilön toimintakykyisyydestä voi etuuden saamisen kannalta muodostua ” (Avuttomuus lainsäädännössä, 2008, 58). Hoitotuki on juuri tällainen etuus, jossa hakemuksen tiedoilla on suuri merkitys harkittaessa oikeutta tukeen tai sen tasoa. Sosiaaliasiamieheltä pyydetään jatkuvasti apua hakemusten täyttämiseen tai valitukseen, kun hoitotukipäätös on hylkäävä. Kelan hoitamatt etuudet eivät kuulu sosiaaliasiamiehen työnkuvaan. Tilanne on hankala, kun huomaa, että oikeus hoitotukeen tai sen korotukseen saattaisi olla, mutta hakemus on ollut puutteellinen. Vaikka konkreettinen avustaminen, hakemusten ja valitusten kirjoittaminen on useimmiten pakko rajata pois, sosiaaliasiamies neuvoo ja yrittää aina löytää ratkaisun asian hoitamiseen.

Pienituloisilta eläkeläisiltä näyttää jäävän myös toimeentulotukea hakematta. Tietoa tuesta ei ehkä ole riittävästi ja kynnys sosiaaliuimistoon on korkea. Toimintakyvyn aletessa iän myötä, on entistä vaikeampi hakea apua ongelmiin, joita iäkkäillä ihmisillä esiintyy siinä kuin nuoremmillakin, esimerkiksi masennusta, yksinäisyyttä, parisuhdeongelmia tai erilaisia riippuvuuksia. Vanhustyössä tarvitaan muiden tukipalvelujen lisäksi yhtä lailla **sosiaalityötä ja sosiaaliuhojausta**.

Suurin osa yhteydenotoista tuli vanhusten omaisilta, jotka olivat huolissaan vanhuksen selviytymisestä kotona tai apujen riittävydestä. Yhä useammin kysytään neuvoa, miten pitäisi toimia, kun omaisten näkemys on, ettei kotona asumisen enää onnistu, mutta paikkoja ei ole ja viranomaisten mielestä kotona asuminen kotihoidon turvin on vielä mahdollista. Laitos- ja palveluasumisen asiakasmaksuihin ja niiden alentamiseen liittyen kysyttiin neuvoja.

#### 4.2.3 Päätöksentekomenettely laitos- ja palveluasumiseen sijoittamisessa

Kunnissa palveluasumisen ja laitoshoidon sijoituksia koordinoi yleisimmin moniammatillinen **SAS-työryhmä** (selvittää – arvioi – sijoittaa). Työryhmän kokoonpano ja päätöksentekomenettely kunnissa vaihtelee. Etelä-Suomen lääninhallitus antoi 31.12.2008 Espoon sosiaali- ja potilasasiamiehen selvityspyynnön johdosta päätöksen vanhustenhuollon päätöksentekomenettelystä Espoossa. Päätöksessä on otettu selkeä kanta kysymyksiin, jotka nousevat sosiaaliasiamiehen asiakastapauksissa toistuvasti esille. Selvityspyynnössä kysyttiin, pitäisikö vanhusten pitkäaikaisen laitoshoidon sekä asumispalveluihin sijoittamisen yhteydessä tehdä sosiaalihuollon asiakaslain 6 §:n tarkoittama hallintopäätös. Lisäksi kysyttiin, tuleeko päätöksentekijän olla sosiaalihuollon viranhaltija. Näitä seikkoja pyydettiin arvioimaan myös kotipalveluissa, jos ne on järjestetty kotisairaanhoidon kanssa kotihoito-nimikkeellä.

Läninhallitus on perustellut ratkaisujaan laajasti ja pääkohdat ovat:

1. Päätöksentekokäytäntö ei ole hallintoasian käsittelyä koskevien säännösten mukaista, jos hallintopäätös tehdään vasta asiakkaan sijoittamisen yhteydessä. Muodollinen **hallintopäätös on perusteltua tehdä** jo siinä vaiheessa, **kun on otettu kantaa asiakkaan palveluntarpeeseen** ja hänet asetetaan jonoon odottamaan sijoitusta.
2. Sosiaalihuoltolain 10 §:n ja sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuuksista annetun lain tarkoitus perustelee kantaa, että **sosiaalihuollon palveluissa päätöksen tekevänä viranhaltijana on sosiaalihuollon ammattihenkilöstö.**
3. Riippumatta siitä, mikä toimitielin huolehtii palvelujen toimeenpanosta, sosiaalipalveluihin sovelletaan sosiaalihuoltoa koskevaa lainsäädäntöä. **Kotihoitona annettavasta kotipalvelusta olisi annettava hallintopäätös.** Päätös olisi myös annettava kaikissa tapauksissa ilman, että asiakas sitä erikseen pyytää.

Päätöksentekomenettelyssä Kymenlaakson kunnissa kuten koko maassa on suurta kirjavuutta. Sosiaaliasiamies kartoitti tilannetta kunnissa puhelinkyselyllä. Tarkempi selvitys on selvityksen kuntakohtaisessa osiossa. Tällä hetkellä ainoastaan yhdessä kunnassa Kymenlaaksoissa toimitaan lääninhallituksen ratkaisun mukaisesti siten, että päätös annettaisiin automaattisesti jonotusvaiheessa. Päätöksentekomenettelyn muuttamista tosin harkitaan ja selvitetään jo joissakin kunnissa. Toisaalta on ymmärrettävää, ettei ole nähty mielekkäänä tehdä ns. ”turhia” päätöksiä, jos paikkoja ei ole tosiasiaassa tarjota sillä hetkellä. Asiakkaiden oikeusturvan kannalta valituskelpoinen hallintopäätös on kuitenkin aina annettava. Selkeä päätösmenettely auttaa myös arvioimaan tosiasiallista asumispalvelu- ja laitospaikkojen tarvetta kunnassa.



### 4.3 Omaishoidon tuki

Siihen nähden, miten paljon omaishoito ja omaishoidon tukemisessa koetut epäkohdat ovat olleet viime aikoina esillä julkisuudessa, omaishoitoon ja hoitopalkkioihin liittyviä yhteydenottoja tulee sosiaaliasiamiehelle vähän. Viime vuonna oli yhteensä vain 11 asiakastapausta ja sitä edellisenä vuonna 13 tapausta.

Aiempaa useammin yhteyttä ottivat vammaisten lasten vanhemmat omaishoitoon ja omaishoidon tukeen liittyvissä asioissa. Jo useana vuonna kysymyksiä on herättänyt alle 3-vuotiaan vaikeasti sairaan tai vammaisen lapsen vanhemman oikeus omaishoidon tukeen. Valtakunnan tasolla varsin monissa kunnissa lakia on tulkittu niin, ettei tukea ole myönnetty kriteerien muuten täyttyessä alle 3-vuotiaan lapsen vanhemmalle, koska perheellä on oikeus saada kotihoidon tukea. Kunta on käyttänyt tässä harkintaa ja kohdentanut määrärahoihin perustuvan tuen perheille, joilla ei ole enää oikeutta kotihoidon tukeen. Sosiaaliasiamies selvitti tällaisen tulkinnan lainmukaisuutta STM:stä toukokuussa 2007. Asiaa puitiin ministeriössä ja lopullinen kanta oli, että kunta voi olla myöntämättä tukea ja käyttää harkintaa määrärahojensa puitteissa.

Kouvolan hallinto-oikeus antoi 30.9.2008 kyseistä tukioikeutta koskevan päätöksen (Nro 08/0490/2), jolla kielteinen päätös kumottiin ja palautettiin lautakunnan jaostolle uudelleen käsiteltäväksi. Tämä on oivallinen esimerkki siitä, miten uusi, vuoden 2006 alusta voimaan tullut laki omaishoidon tuesta jättää väljyyttä tulkinnoille. Se onkin tyypillistä sosiaalihuollon lainsäädännössä. Asiantuntijatkin voivat helposti olla erimielisiä. Näyttää siltä, että vähänkin epäselvissä tilanteissa asiakkaan kannattaa hakea päätös oikeusasteesta. Sosiaaliasiamiehen tiedossa ei ole, ovatko muut hallinto-oikeudet antaneet päätöksiä samasta asiasta. Kouvolan hallinto-oikeudenkaan päätös ei ollut yksimielinen. Perusteluna päätöksessä todettiin, että omaishoidon tuesta annetussa laissa ei aseteta ikärajoituksia hoidettavana olevan henkilön suhteen. Lain 3 §:n 1 kohdassa määritellään tilanteet, joissa kunta voi myöntää omaishoidon tukea. Ikä ei ole lainkohdassa tarkoitettu syy. Lisäksi vedotaan perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteeseen.

### 4.4 Päihdehuolto

#### 4.4.1 Päihde- ja mielenterveysongelmat käsi kädessä

Kuntien tehtävä on vastata alkoholin, lääkkeiden ja huumeiden sekä sekakäyttäjien palvelujen tarpeeseen. Mielenterveysongelmat kytkeytyvät näihin ongelmiin lähes poikkeuksetta. Päihdehuolto kuuluu sekä terveyden- että sosiaalihuollon tehtäväalueeseen. Suuri osa päihdeiden aiheuttamista ongelmista hoidetaan terveydenhuollon puolella yleisillä palveluilla. Sosiaalihuollon tehtävä on vastata päihdehuollon erityispalveluista.

Mielenterveys- ja päihdeongelmien esiintyminen samanaikaisesti on lisääntynyt. Mielenterveys ja päihdepalveluja järjestetään toisistaan erillään. Mielenterveyspalvelut sijoittuvat yleensä terveydenhuoltoon ja päihdehuollon erityispalvelut sosiaalihuoltoon. Palvelujärjes-

telmän hajanaisuus vaikeuttaa hoitoon pääsyä ja edesauttaa putoamista pois niistä, vaikka kussakin yksikössä toimii ammattitaitoinen ja sitoutunut henkilöstö. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön asettaman työryhmän ehdotukset mielenterveys- ja päihdetyön kehittämiseksi vuoteen 2015 on koottu kansalliseen Mielenterveys- ja päihdesuunnitelmaan. (2009) Valtakunnallinen linjaus on tervetullut kuntien palvelurakenteiden kehittämistyön tueksi. Päihdehuollon asiakkaiden yhteydenotot ovat lisääntyneet jonkin verran aiempiin vuosiin verrattuna. Päihde- ja mielenterveyspalvelujen erillisyyden problematiikka tulee selvästi esille asiakastapaamisissa. Kansallisen kehittämissuunnitelman tavoitteena asiakkaan aseman vahvistamiseksi on mm., että mielenterveys- ja päihdepalveluihin pitäisi päästä helposti yhden oven periaatteella sosiaali- ja terveyskeskuksen kautta. Mielenterveys- ja päihdeongelmaisten palveluihin pääsy ja saaminen pitäisi myös saattaa samalle tasolle muiden palvelujen kanssa. Mielenterveys- ja päihdeongelmiin on suhteuduttava työryhmän mukaan samalla vakavuudella kuin muihinkin terveysongelmiin.

#### 4.4.2 Opiattiiriippuvaisten korvaushoidon järjestämisestä

Päihdehuollon yhteydenottojen perusteella sosiaaliamiehen suurin huomio toimintavuonna kiinnittyi opiattiiriippuvaisten korvaushoidon järjestämiseen. Korvaushoidon hyödyt ja tuloksellisuus ovat kiistattomat. Tavoite on järjestää siihen mahdollisuus kaikille tarvitseville. Tiedetään, että hoitamattomuus tulee kalliimmaksi kuin hoitaminen. Korvaushoito on pitkä, vuosia kestävä ja hintava prosessi. Ongelma on nykyisellään resurssien vähyys. Hoidon tarpeen arviointia ja korvaushoitoa on järjestetty Kymenlaaksossa A-klinikoiden toimesta. Rasfaat, pitkät hoitorupeat syövät A-klinikoiden resurssija muulta avohoidolta. Kunnat ostavat palvelut A-klinikoilta, mutta klinikoiden resurssit ovat olleet kovilla lisääntyvän hoidon tarpeen vuoksi.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön **uusi asetus opioidiriippuvaisten vieroitus- ja korvaushoidosta eräillä lääkkeillä (33/2008)** tuli voimaan 1.2.2008. Tarkoituksena on mm. lisätä hoito- ja vastaamaan tarvetta, koska hoitojonot ja odotusajat etenkin suurimmissa kaupungeissa ovat olleet kohtuuttoman pitkät. Oleellinen muutos uudessa asetuksessa on, että hoidon tarpeen arviointi ja hoito voidaan toteuttaa terveyskeskuksessa tai päihdehuollon yksikössä. Aiemman asetuksen (289/2002) mukaan hoidon tarpeen arviointi ja hoidon aloitus oli määriteltä keskusairaالاتasoiseen hoitolaitokseen. Jatkohoitoja oli mahdollista antaa esim. terveyskeskuksessa tai päihdehuollon yksikössä. Uusi asetus lähtee siitä, että hoidon tarpeen arviointi ja hoito voidaan toteuttaa ns. normaalipalvelujen piirissä ja vain hoidon tarpeen vaativuuden edellyttäessä esim. sairaanhoitopiirin yksikössä. Hoitokuvio on käännetty niin, että lähdetään ikään kuin alemmalta hoitotasolta ylöspäin, kuten yleensäkin terveyden- ja sairaanhoidon palveluissa.

**Hoitotakuu** koskee korvaushoitoa. Monissa kunnissa hoitotakuun kuuden tai kolmen kuukauden määräaika ei ole pystytty noudattamaan. Se asettaa paineita hoidon järjestämiseen asetuksen mukaisesti terveydenhuollon suuntaan. Asenneilmapiiri korvaushoitoihin on pitkään ollut epäileväinen. Sen eettisyyttä ja laillisuuttakin on kyseenalaistettu. Korvaushoidon integroituminen normaaliksi terveyskeskuksen hoitomuodoksi ilman kummempaa mystiikkaa vie aikansa. Myös kustannusvastuu pitää olla selkeästi määriteltä. Ei ole asiakkaan etu, jos

kustannusten jaosta terveydenhuollon ja kunnan päihdehuollon välillä ei päästä sopimukseen. Korvaushoidon tilannetta Kymenlaakson kunnissa on selvitetty kuntakohtaisessa osiossa. Niissä kunnissa, joissa korvaushoidossa ei ole tällä hetkellä asiakkaita, asia on ohitettu.

## **5 SOSIAALIASIAMIEHEN HAVAINTOJA TOIMIALUEEN KUNNISTA**

### **5.1 Uudeksi Kouvolaksi 1.1.2009 yhdistyneet kunnat**

#### **5.1.1 Anjalankoski**

Anjalankoskella oli asiakastapauksia toimintavuonna 19 kpl. Tapaukset jakautuivat: toimeentulotuki 11 kpl, perheasiat 3 kpl, vanhuspalvelut 2 kpl, omaishoidon tuki, päihdehuolto ja lasten päivähoito, kutakin 1 kpl.

Asiakastapaukset painottuivat toimeentulotukeen. Useat tapaukset sisälsivät vain neuvontaa, mutta sosiaaliasiamies selvitti myös joidenkin asiakkaiden tilanteita työntekijöiden kanssa. Jotkut tapaukset koskivat myös palvelutakuun määräajan toteutumista. Aivan loppuvuodesta kävi selville, että toimeentulotukipäätöksiä tekevät työntekijät olivat mieltäneet palvelutakuun määräajan tarkoittavan päätöksen antamista seitsemän työpäivän kuluessa, eikä seitsemän arkipäivän, kuten laki määrittelee.

#### **5.1.2 Elimäki**

Elimäellä asiakastapauksia oli yhteensä 17 kpl. Tapaukset jakautuivat: toimeentulotuki 6 kpl, sosiaalityö 3 kpl, kotipalvelu 2 kpl, lastensuojelu 1 kpl, päihdehuolto 1 kpl, perheasiat 1 kpl ja muu palvelu 3 kpl.

Tapausten määrä oli samaa luokkaa kuin edellisenä vuonna. Mikään erityinen ongelma-alue ei noussut esiin. Tyytymättömyys on muutamissa tapauksissa kohdistunut hallintomenettelyn toteuttamiseen.

#### **5.1.3 Jaala**

Asiakastapauksia oli toimintavuonna 3 kpl, joista 2 koski vanhuspalveluja ja 1 lasten päivähoitoa.

Toimeentulotuesta ei tullut lainkaan yhteydenottoja, kuten ei edellisenäkään vuonna. Asiakkaat ovat saaneet henkilökohtaista asiointia ja päätökset viivytyksettä. Tuet pantiin maksuun vain kaksi kertaa viikossa, mutta siitä ei tullut palautetta. Maksuja oli lukumääräisesti vähän, alle 20 kuukaudessa.

### 5.1.4 Kouvola

Kouvolassa asiakastapauksia oli viime vuonna yhteensä 138 kpl. Ne jakautuivat tehtäväalueittain: toimeentulotuki 67 kpl, lastensuojelu 11 kpl, vanhuspalvelut 9 kpl, päihdehuolto 8 kpl, yleinen sosiaalityö 6 kpl, vammaispalvelut 5 kpl, kotipalvelu 4 kpl, perheasiat 2 kpl, omaishoidon tuki 1 kpl, kehitysvammahuolto 0 kpl, lasten päivähoito 0 kpl, muu palvelu 25 kpl.

#### *Toimeentulotuki*

Toimeentulotukiasioissa oli 67 asiakastapausta. Edellisvuonna tapauksia oli 60. Usein asiakkaat kokivat päätöstenteon olleen liian tiukkaa niin, ettei yksilöllistä harkintaa noudatettu riittävästi. Kysyttiin tulojen ”vyörytyksen” lainmukaisuudesta tai vähäisten suoritusten, esim. veronpalautusten huomioimisesta tulona, kun asiakkaan tai perheen todellinen tilanne ei vastannut ollenkaan toimeentulotukilaskelmaa. Käsittelyä pidettiin liian kaavamaisena. Laki palvelutakuusta tuli voimaan viime vuoden alusta. Asiakkaat eivät aivan heti reagoineet, vaan vasta keväällä päätösten viipymisestä ja uudesta laista alettiin kysellä enemmän.

Apulaisoikeuskansleri teki tarkastuskäynnin Kouvolan kaupungin sosiaali- ja terveystoimeen viime syksynä. Toimeentulotuen palvelutakuun toteutuminen oli yksi tarkastuskohde. Tarkastuskertomuksessa todetaan käsittelyaikojen olleen viime vuoden maaliskuu-, huhti- ja toukokuussa liian pitkät, 1,5 -2,5 viikkoa tai jopa enemmän. Syynä olivat mm. viat atk-ohjelmissa, yllättävät sairauslomat ja vuosilomat. Tarkastuksen suorittamisen aikoihin syyskuussa käsitteilyajat olivat 3-7- päivää.

Keväälle ajoittunut käsittelyn ruuhkautuminen näkyi jonkin verran asiakasyhteydenotoissa. Pitkin vuotta on kuitenkin tullut tietoja viivästyneestä käsittelystä. Tarkastuksessa todetut käsittelyajat eivät ilmeisesti ole toteutuneet kaikkien asiakkaiden osalta. **Sosiaaliamies ehdottaa harkittavaksi ns. pitkien päätösten käyttöön ottoa** niiden asiakkaiden kohdalla, joiden tilanne on kuukaudesta toiseen samanlainen. **Toinen ehdotus**, joka voisi helpottaa työmäärää, **liittyy toimeentulotukilain 23 §:n mukaisen perinnän käyttöön**. Sen perusteella myönnetty toimeentulotuki voidaan periä takaisin myöhemmin samalle ajalle myönnetystä etuudesta, esim. työttömyysturvasta tai asumistuesta. Perintäpäätöstä ei kuitenkaan pidä lain mukaan tehdä, jos se aiheuttaa uuden toimeentulotuen tarpeen. Sosiaaliamiehen käsityksen mukaan Kouvolan sosiaalitoimessa perintäpäätökset tehdään lähes automaattisesti aina, kun tiedetään, että asiakkaalla on tai saattaa olla oikeus johonkin etuuteen samalta ajalta kuin tukea on myönnetty. Useimmiten perintäpäätöstä on perusteltua käyttää, mutta on myös tapauksia, joissa asiakkaan ei tarvitsisi hakea tukea seuraavalle kuukaudelle, jos takautuva etuus tulisi asiakkaan omalle tilille.

Asiakkailta tuli myös palautetta toimeentulotuen maksuunpanosta silloin, kun hakemus on jätetty hyvissä ajoin edellisen kuukauden puolella. Lain mukaan palvelutakuun 7 päivän määräaika ei tarvitse noudattaa, jos hakemus jätetään esim. hakukuukautta edeltävän kuukauden puolivälissä, vaan riittää, että päätös annetaan ja laitetaan maksuun hakemiskuukauden ensimmäisenä arkipäivänä. Kouvolassa perustoimeentulotuen maksuunpanossa on noudatettu tätä ”viimeistään”-sääntöä. Käytäntö on aiheuttanut ihmetystä etenkin sellaisina kuukausina, kun kuukauden vaihteeseen sattuu viikonlopun päiviä ja tuki on tilillä vasta myöhemmin.

Käytäntö on jatkunut samanlaisena myös vuodenvaihteen jälkeen uudessa Kouvolassa. Sosiaaliamiehen näkemys on, että tuki tulisi olla asiakkaan tilillä pääsääntöisesti kuukauden ensimmäisenä pankkipäivänä. Lain mukaan tuki on pantava maksuun viivytyksettä. Laissa todetaan myös, että tuen viimesijaisuuden vuoksi on erityisen tärkeää, että asiakas saa toimeentulotukensa mahdollisimman nopeasti. Kouvolan maksumenettely ei ole lain hengen mukainen. Sosiaaliamies selvitti asiaa STM:n asiantuntijoilta, jotka pitivät myös lähtökoh- tana sitä, että tietyille kuukaudelle tarkoitettu tuki olisi käytössä eli asiakkaan tilillä kuukau- den 1. pankkipäivänä.

Toimeentulotukipäätöksiin lisättiin toimintavuonna näkyväksi hakemispäivä. Se on oleelli- nen tieto asiakkaalle käsittelyajan tarkistamiseksi.

#### *Vanhuspalvelut*

Kouvolassa vanhustenhuoltoon liittyvissä, lähinnä omaisten yhteydenotoissa on tullut esille palveluasumis- ja hoivapalvelujen lisätarve. Sosiaaliamies selvitti kuntien päätöksenteko- menettelyä sijoituksissa laitos- ja palveluasumiseen. Kouvolan menettely koskee nyt tilannet- ta tämän vuoden alusta, koska viime vuoden tiedoilla ei ole tässä vaiheessa merkitystä.

Sijoittamisesitys tulee aina asiakasta hoitavalta taholta, joka täyttää SAS-hakemuksen liittei- neen. Mallin ei ole tarkoitettu toimivan niin, että asiakas tai omainen hakee itse paikkaa. Asi- akkaalta pyydetään kuitenkin aina suostumus häntä koskevien tietojen käyttämiseen tässä toiminnassa. SAS-työryhmän käsiteltä asian asumispalveluohjaaja antaa päätöksen kahden viikon kuluessa hakemuksen saapumisesta. Mikäli asiakasta ei ole sillä hetkellä mahdollista sijoittaa, jonoon asettamisesta ei aina ole annettu päätöstä. Menettelyä ollaan päätöksen an- non suhteen tarkentamassa.

Sillä, että asiakkaat ja omaiset eivät itse täytä hakemuksia pyritään karsimaan ”turhia” hake- muksia. Puutteellisiin hakemuksiin jouduttaisiin miltei poikkeuksetta pyytämään lisäselvitys- tä. Lisäksi pyritään käyttämään aina ensin kaikki kotihoidon ja muiden tukipalvelujen keinot kotona asumisen mahdollistamiseksi. Asiakkaan oikeuksien kannalta on kuitenkin aina oltava mahdollisuus jättää hakemus ja saada siihen muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös.

#### *Opiaattiriippuvaisten korvaushoito*

Viime vuonna Kouvolan A-klinikkatoimi toteutti kaikki Kouvolan kaupungin korvaushoito- jen arvioinnit ja hoidon toteuttamisen kunnan päihdehuollon ostopalveluna. Hoidon tarpeessa olevien asiakkaiden määrä on lisääntynyt ja se alkoi näkyä resurssien rakoilemisena. Kunnan päihdehuollon määrärahojen puitteissa korvaushoitoa sai A-klinikalla kahdeksasta kymme- neen asiakasta kerrallaan. Jonossa oli koko ajan runsaasti hoidon tarpeessa olevia asiakkaita. Hoitopaikkoja ei vuosia jatkuvien hoitajaksojen vuoksi usein vapautunut, eikä hoitotakuun määräaikoja pystytty noudattamaan. Tilanteen johdosta asiakkaat ottivat yhteyttä myös sosi- aaliamieheen.

Tämän vuoden alusta Kouvolassa päästiin yhteisymmärrykseen neuvotteluissa ja asiaan saa- tiin ratkaiseva parannus. Terveystieteiden puoli otti kokonaisvastuun yhdistyneen Kouvolan korvaushoitojen järjestämisestä ja lääkehoidon kustannuksista. Malli toimii siten, että terve- yskeskus pitää kirjaa korvaushoitoon hakeutuvista. Hoidon tarpeen arvioinnit tehdään osto-

palveluina kaikissa Kouvolan A-klinikan kolmessa yksikössä. Korvaushoidot aloitetaan A-klinikan yksiköissä, joissa on yhteensä 15 paikkaa. Asiakkaita siirretään jatkohoitoon terveyskeskukseen, jossa hoidoissa käy tällä hetkellä 7 asiakasta. Terveyskeskuksen jonossa odottaa maaliskuun lopulla hoitoon pääsyä neljä asiakasta, joille on tehty hoidon tarpeen arvio.

### **5.1.5 Kuusankoski**

Kuusankoskella asiakastapausten yhteismäärä oli 38 kpl. Tapaukset jakautuivat: toimeentulotuki 16 kpl, vammaispalvelu 8 kpl, vanhuspalvelut 4 kpl, perheasiat 3 kpl, lastensuojelu 1 kpl ja muut palvelut 4 kpl.

Toimeentulotukiasiakkaat olivat tyytymättömiä etupäässä toimeentulotuen riittämättömyyteen. Palautetta tuli myös pitkistä käsittelyajoista ja siitä, ettei työntekijöitä aina tavoittanut puhelinajoilla.

65 vuotta täyttäneiden vammaispalvelun asiakkaiden siirtämistä vanhustyön asiakkaiksi pidettiin ikäsyrajintänä ja sen katsottiin heikentävän vammaispalvelujen saatavuutta.

### **5.1.6 Valkeala**

Valkealassa oli asiakastapauksia 36 kpl. Tapaukset jakautuivat: toimeentulotuki 10 kpl, omaishoidon tuki 4 kpl, perheasiat 4 kpl, lastensuojelu 3 kpl, vanhuspalvelut 3 kpl, vammaispalvelut 3 kpl, sosiaalityö 2 kpl, päihdehuolto 1 kpl ja muut asiat 6 kpl.

Asiakastapausten määrä nousi reilusti kahteen edelliseen vuoteen verrattuna. Valkealassa oli tosin useita uudelleen aktivoituneita tilanteita, jotka oli luokiteltava uusiksi tapauksiksi. Asiakkaat antoivat jonkun verran palautetta siitä, ettei työntekijöitä saanut kiinni puhelinajoilla.

## **5.2 Muut kunnat**

### **5.2.1 Hamina**

Haminassa asiakastapausten määrä toimintavuonna oli 14 kpl. Tapaukset jakautuivat: toimeentulotuki 5 kpl, lastensuojelu, vammaispalvelu, kehitysvammahuolto, omaishoidon tuki, lasten päivähoito ja sosiaalityö, kutakin 1 kpl ja muut asiat 3 kpl.

Toimeentulotukitapaukset sisälsivät yleistä neuvontaa tai harkinnanvaraisen tuen selvittelyä. Mikään alue ei korostunut erityisesti. Yllättävää oli, että perusturvan lomautukset olivat tyytymättömyyden aiheena vain yhdessä yhteydenotossa.

#### *Vanhuspalvelut*

Palveluasumisen ja laitoshoidon sijoituksista päättävään SAS-ryhmään kuuluvat lääkäri, asumispalvelujen ohjaaja, vanhainkodin osastonhoitaja ja vanhustyön sosiaaliohjaaja. Hake-

muksena toimii ns. SAS-lähetä. Hakemuksia tulee kotihoidon kautta, sairaalalta tai suoraan omaisilta. Varsinainen palvelupäätös tehdään vasta, kun asiakas on saanut paikan. Maksupäätös tehdään samassa yhteydessä.

Menettelyä ollaan kehittämässä niin, että asiakas saa aina päätökseen hakemukseensa. Mm. kielteisiä päätöksiä ei ole annettu tähän mennessä lainkaan. Toisaalta yritetään karsia turhia hakemuksia, joilla haetaan paikkaa ennakkoon, vaikka tarvetta ei vielä ole olemassa. Omaisilla saattaa olla käsitys, että näin varmistetaan paikka jonossa. Asiakkaille ja omaisille pyritään selvittämään, että sijoituksista päätetään kiireellisimmän ja akuuteimman tarpeen perusteella.

Tällä hetkellä jonotusta sijoituksiin ei juurikaan ole ja vakituksiakin paikkoja on pystytty tarjoamaan joustavasti tarpeen mukaan. Tilanne saattaa silti muuttua nopeastikin. Uuden 70-paikkaisen Saviniemen hoivakodin käyttöönotto ei ole selittävä tekijä siinä mielessä, että paikkoja vähennettiin muualta suunnilleen saman verran. Haminassa on otettu viime vuonna käyttöön tehostettu kotihoito. Tässä vaiheessa on vaikea arvioida, miten paljon se mahdollisesti vähentää ja lykkää hoivapaikkojen tarvetta.

#### *Opiaattiriippuviaisten korvaushoidon tilanne*

Korvaushoitoa annetaan Haminassa A-klinikan toimintayksikössä. Korvaushoitoa saa tällä hetkellä yhdeksän asiakasta. Kaksi asiakasta jonottaa hoidon tarpeen arvioinnin jälkeen hoitoon pääsyä. Korvaushoitosten osittaisesta siirtämisestä terveydenhuollon vastuulle käydään parhaillaan neuvotteluja. Vaikka jono hoitoon pääsyyn on kohtuullinen, hoitotakuun määräaikaisten täyttäminen asettaa paineita terveydenhuollon suuntaan. Hoitoajat ovat pitkät ja uusia hoitopaikkoja vapautuu harvoin. A-klinikan resurssit ovat myös rajalliset.

## **5.2.2 Iitti**

Iitissä oli asiakastapauksia toimintavuoden aikana 16 kpl. Tapaukset jakautuivat: toimeentulotuki 6 kpl, perheasiat 4 kpl, lastensuojelu 2 kpl, kehitysvammahuolto 1 kpl, omaishoidon tuki 1 kpl ja muut palvelut 2 kpl.

Toimeentulotukiasiat painottuivat yleiseen neuvontaan, mutta oltiin myös tyytymättömiä harkinnanvaraisen tuen riittämättömyyteen vaikeissa taloudellisissa tilanteissa.

Perheasiat ovat sisältäneet lapsen huolto- ja tapaamisasioihin tai elatusurvaan liittyvää neuvontaa. Lastensuojeluasioissa haluttiin selvittää ja varmistaa asiakkaan oikeuksia.

Mikään tehtäväalue tai koettu epäkohta ei erityisesti korostunut toimintavuoden asiakastapauksissa.

#### *Vanhuspalvelut*

Iitissä sijoitukset tuettuun sekä tehostettuun palveluasumisesta ja vanhainkotipaikoille käsittelee SAS-työryhmä, jonka puheenjohtajana toimii asumispalvelujen koordinaattori. Hakemukset tulevat pääsääntöisesti asiakkaan tai omaisten toimesta. Asumispalvelukoordinaattori valmistelee hakemukset ja SAS-ryhmä tekee päätösehdotukset Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveystyön hallituksen määrittelemien kriteereiden perusteella. Varsinaisen hallintopää-

töksen tekee puheenjohtaja. Mikäli vapaita paikkoja soveltuvaan yksikköön ei ole tarjolla, tehdään kielteinen päätös, jossa todetaan että kriteerit täyttyvät, mutta paikkaa ei voida järjestää, vaan hakemus jää jonoon. Uutta hakemusta ei tarvitse toimittaa, vaan kun paikka järjestyy, asiakas saa sijoitus- ja maksupäätöksen. Kielteinen päätös annetaan myös, jos palveluasumisen tai laitoshoidon kriteerit eivät täyty ja hakemus hylätään. Asiakas saa aina valituskelpoisen päätöksen hakemukseensa. Menettely on hallintolain ja Etelä-Suomen lääninhallituksen suosituksen mukainen. Yksiköstä riippuen jonoa on tällä hetkellä kolmesta viiteen hakijaan. Vanhustenhuoltoa tai kotipalvelua koskevia yhteydenottoja ei ollut viime vuonna lainkaan.

### **5.2.3 Kaakon kaksikko – Virolahti ja Miehikkälä**

Kaikki Kaakon kaksikon 6 asiakastapausta tulivat toimintavuonna Virolahdelta. Tapaukset jakautuivat: toimeentulotuki 3 kpl, vanhuspalvelut 1 kpl, vammaispalvelut 1 kpl ja perheasiat 1 kpl.

Toimeentulotukiasiat koskivat yleistä neuvontaa tai oikeutta harkinnanvaraiseen, täydentävään tukeen. Rajan läheisyys näyttää tuovan oman erityisluonteensa toimeentulotukiasioidenkin selvittelyyn. Vanhustenhuoltoa koskeva asiakastapaus liittyi asiakasmaksuihin. Päihdeasiat eivät näkyneet viime vuoden yhteydenotoissa. Kaakon kaksikkoon sosiaalipalvelujen järjestäjänä oltiin ilmeisesti tyytyväisiä, koska palautetta palvelujen saatavuudesta tai menettelyistä ei tullut.

#### *Vanhuspalvelut*

Kaakon kaksikon laitoshoido- ja palveluasumissijoituksista päättää SAS-ryhmä. Virolahden Villinrannan palvelukeskukseen voi hakea suoraan ja käytössä on hakemuslomake. Muihin yksiköihin ei ole tällaista hakumenettelyä, vaan palveluasumiseen tai laitoshoittoon tullaan esim. kun avohuollon palvelut eivät enää riitä tai tarvitaan tilapäisiä jaksoja kotona selviytymisen tueksi. Vaikka päätöksiä ei ole annettu, asiakkaat ovat voineet olla kohtuullisen tyytyväisiä, koska sijoituksista on päästy sopimukseen ja paikkoja on ollut riittävästi tarjolla. Ainoastaan Villinrannan palvelukeskukseen on tällä hetkellä jonkin verran hakemuksia käsittelemättä. Menettelyä ollaan muuttamassa lääninhallituksen suosituksesta niin, että hakemuksiin pyydetään ensin tarvittavat lisäselvitykset ja annetaan sitten muutoksenhakukelpoiset päätökset.

### **5.2.4 Kotka**

Asiakastapauksia oli toimintavuonna 93 kpl. Tapaukset jakautuivat: toimeentulotuki 39 kpl, vanhuspalvelut 11 kpl, lastensuojelu 8 kpl, vammaispalvelut 7 kpl, omaishoidon tuki 3 kpl, päihdehuolto 3 kpl, kehitysvammahuolto, perheasiat, lasten päivähoido ja yleinen sosiaalityö, kutakin 1 kpl ja muut palvelut 16 kpl. Tapauksia oli jonkin verran vähemmän kuin edellisellä vuonna.



### *Toimeentulotuki*

Toimeentulotukiasioissa tyytymättömyys kohdistui useimmiten kielteisiin päätöksiin tai riittämättömään tukeen vaikeissa elämäntilanteissa. Sosiaaliamies selvitti asiakkaille heidän oikeuksiaan, neuvoi hakemaan täydentävää tukea tai oikeusturvakeinojen käyttämistä. Toimeentulotuen palvelutakuusta on kerrottu asiakkaille. Liian pitkiä käsittelyaikoja koskevia palautteita on tullut vain muutamia. Toimeentulotukipäätöksiin lisättiin päätöksen antopäivän lisäksi hakemuksen saapumispäivä sosiaaliamiehen kiinnitettyä huomiota asiaan. Se on tärkeä tieto asiakkaan oikeusturvan kannalta, koska asiakas voi tarkistaa siitä onko palvelutakuun määräaika noudatettu.

### *Vanhuspalvelut/SAS-menettely*

Kotkassa vanhainkoti- tai hoivapaikkaa ei haeta erillisellä hakemuksella, vaan asiakasta, omaisia ja kotihoidon tiimiä kuullaan siinä vaiheessa, kun asiakkaan sijoitusta harkitaan. Tiedot sairauksista ja toimintakyvystä selvitetään ja tehdään mahdolliset toimintakyvyn kannalta oleelliset tutkimukset. Selvitetään myös onko kaikki avohoidon keinot käytetty kotona asumisen mahdollistamiseksi. Samassa yhteydessä harkitaan, asetetaanko asiakas jonoon vai ei. Mikäli sijoituksen tarve todetaan, asia käsitellään vanhustyöryhmässä, jossa SAS-ryhmän lisäksi on edustus sairaaloista, vanhainkodeista, aluetiimeistä, fysioterapiasta ja vammaispalvelusta. Työryhmä valitsee sopivan jonotuskohteen. Jonotilanteita seurataan asiakastietojärjestelmän avulla, jossa asiakkaiden tiedot ovat sijoituskohteen mukaan jaoteltuina. Paikan vapautuessa valitaan jonosta se asiakas, jonka sillä hetkellä katsotaan tarvitsevan paikan kiireellisimmin. Hoivapaikkojen tarpeen arvioidaan olevan suuri, varovaisesti arvioiden ainakin 100 henkilöä. Myös terveystieteiden vuodeosastolta on painetta hoiva-asumiseen.

Menettelyssä on se puute, ettei asiakas saa missään vaiheessa kirjallista päätöstä sijoituksesta tai jonoon asettamisesta. Myöskään hylkääviä päätöksiä ei tehdä. Koska mitään lomaketta ei ole käytössä, asiakkaat tai omaiset eivät voi itse jättää kirjallista hakemusta. Kun omaiset ottavat yhteyttä kirjeitse tai sähköpostilla, siihen vastataan aina kirjallisesti, mutta kirjallista päätöstä ei anneta siinäkään tapauksessa. Asiakkaan oikeusturvan mukaista on saada aina muutoksenhakukelpoinen päätös asiassa. Kielteisten päätösten antaminen on tärkeää siinäkin mielessä, ettei asiakkaalle tai omaiselle synny väärää käsitystä siitä, onko hakija jonossa vai ei. Päätösten antaminen on työllistävää, mutta selkeyttää ja ryhdistää järjestelmää ja tuottaa samalla ajantasaista tietoa hoiva- ja vanhainkotipalvelujen tarpeesta kunnallista päätöksentekoa varten.

### *Pitkäaikaisen laitoshoidon asiakasmaksut*

Kotkan sosiaali- ja terveystieteiden lautakunta päätti nostaa pitkäaikaisessa laitoshoidossa olevien vanhusten asiakasmaksuja 1.2.2008 lukien vuoden vaihteessa voimaan tulleen asiakasmaksulain muutoksen mukaisesti. Tulojen muutoksen johdosta tehdyt tarkistuspäätökset on yleensä tehty tuleviksi voimaan siitä lukien, kun niitä on ehditty käsitellä. Nyt meneteltiin samoin, mutta osa tarkistuspäätöksistä viivästyi niin, että viimeiset saatiin tehtyä vasta syyskuussa. Kun tilanteeseen havahduttiin, päätettiin yhdenvertaisen kohtelun nimissä oikaista kaikki päätökset alkavaksi 1.2.2008 lautakunnan päätöksen mukaisesti. Se aiheutti asiakkaille yllättäviä ja suuriakin takautuvia laskuja. Sosiaaliamies sai siinä vaiheessa yhteydenottoja omamilta.

Hyvän hallintotavan mukaista on antaa päätökset kohtuullisessa ajassa. Lisäselvitysten pyytäminen viivästyttää aina osan hakemuksista käsittelyä, mutta pääsääntöisesti asiakkaan pitäisi saada päätös noin kuukauden kuluessa. Yhdenvertaisuuden vuoksi kaikki päätökset olisi annettava samasta tarkistusajankohdasta. Tässä tilanteen korjaaminen jälkikäteen aiheutti vähintään yhtä kohtuuttoman tilanteen, kun asiakkaat joutuivat yllättäen maksamaan lisälaskua. Lisäksi hallintolain (434/2003) mukaan päätöksen oikaisemiseen asiakkaan epäeduksi tarvitaan asiakkaan suostumus. Vastaisuudessa tällaisten suurta asiakasmäärää koskevien tarkistusten toimeenpanoon on varauduttava riittäväillä resursseilla, jotta päätökset pystytään tuottamaan kohtuullisessa ajassa ja oikeasta ajankohdasta alkavina.

#### *Opiaattiriippuvaisten korvaushoidon tilanne*

Kotkan A-klinikan päihdekliniikka vastaa opioidiriippuvaisten korvaushoidosta. Kotkan kaupunki hankkii korvaushoidon Kymen A-klinikalta ostopalveluna. Aiempina vuosina korvaushoittoon on ollut käytettävissä hankerahoitusta. Tämän vuoden alusta kustannukset kateetaan terveydenhuollon vastuualueelta. Muutamia korvaushoidossa olevia on voitu siirtää vuoden alusta jatkohoitoon terveyskeskukseen. Se on hyvä alkua, mutta terveydenhuollon pitäisi jatkossa pystyä vastaamaan enemmän korvaushoittojen toteuttamisesta. Korvaushoidossa on tällä hetkellä noin 40 asiakasta. Hoidon tarve on arvioitu tai ollaan arvioimassa noin kolmellekymmenelle asiakkaalle. Tilanne on juuri nyt kohtalainen, mutta hoitotakuun toteuttaminen kaikkien hoidon tarpeessa olevien kohdalla näyttää vaativan lisäresursseja.

### **5.2.5 Pyhtää**

Pyhtäällä oli asiakastapausten määrä toimintavuonna 11 kpl. Tapaukset jakautuivat: toimeentulotuki 4 kpl, vammaispalvelut 3 kpl, vanhuspalvelut 2 kpl, perheasiat 1 kpl ja lasten päivähoito 1 kpl. Edellisenä vuonna yhteydenottoja oli aivan sama määrä. Mitään erityistä epäkohdtaa ei tapauksista tullut esille.

#### *Toimeentulotuki*

Sosiaaliasiamies kiinnitti huomiota asiakkaan yhteydenoton johdosta toimeentulotukipäätösten maksukäytäntöön. Toimeentulotuet laitettiin maksuun ainoastaan kahtena päivänä viikossa, tiistaina ja torstaina. Toimeentulotukilain 14 a §:n mukaan hakemus on käsiteltävä viivytyksettä annettujen määräaikojen puitteissa ja lisäksi todetaan: ”Päätös toimeentulotuen myöntämisestä on pantava viivytyksettä täytäntöön.” Uusi laki korostaa maksatuksen viivytyksettömyyttä, mutta myös aiempi laki velvoitti käsittelemään toimeentulotukiasiat viivytyksettä. Eduskunnan oikeusasiamies on todennut ratkaisussaan v. 2004: ”Toimeentulotuen käsittelyvaiheisiin kuuluu lisäksi päätöksen toimeenpano, jolloin myös tuen maksamisen tulee tapahtua viivytyksettä.”

Maksukäytäntöä muutettiin joustavammaksi ja vastaamaan paremmin lain tarkoitusta. Maksut hoituvat nyt kolme kertaa viikossa. Asiakkaat ovat saaneet päätöksensä hyvin palvelutakuun määräaikojen puitteissa. Viive maksatuksessa on ilmeisesti jäänyt useimmiten päätöksen antamisen seitsemän päivän sisään, koska palautetta maksujen viipymisestä ei ole tullut enempää.

### *Vanhustenhuolto*

Pyhtäällä vanhustenhuollon asumispalvelut tuottaa Vanhustenhuoltoyhdistyksen ylläpitämä Mäntyrinteen palvelukeskus. Hakemukset vanhusten ryhmäkoti- ja palveluasumiseen käsittelee vanhusverkosto, johon kuuluu sosiaali- ja terveystieteiden johtava hoitaja, kotisairaanhoidon edustus jokaiselta palvelualueelta, terveyskeskuksen vuodeosaston osastonhoitaja, lääkäri ja palvelukeskuksen vastaava sairaanhoitaja. Asumispalveluja haetaan asuntohakemuksella, joita saa palvelukeskuksesta tai kotihoidosta. Päätös annetaan siinä vaiheessa, kun asiakas saa paikan. Kielteisiä päätöksiä tai päätöksiä, joissa palveluasumisen tarve todetaan, mutta paikkaa ei sillä hetkellä ole tarjota, ei anneta. Helmikuun tilanteen mukaan palveluasumiseen hakijoita on 17 ja ryhmäkotiin hakijoita 18. Terveyskeskuksen vuodeosastolta palvelukeskukseen jonottaa 6 asiakasta. Johtava hoitaja tekee päätökset vanhusverkon valmistelun pohjalta. Sijoituksiin liittyviä yhteydenottoja ei toimintavuonna ollut. Käytäntöä päätösten antamisessa olisi kuitenkin syytä tarkistaa asiakkaiden oikeusturvan parantamiseksi.

## **6 OIKEUSTURVAKEINOJEN KÄYTTÄMINEN**

Sosiaaliamies ei tehnyt toimintavuodelta kuntakyselyä, kuten aiempina vuosina, joten oikaisuvaatimusten, hallinto-oikeusvalitusten ja muistutusten määrästä ei ole käytettävissä tilastoja vuodelta 2008. Tämä johtui Pohjois-Kymenlaakson kuntien yhdistymisestä aiheutuneesta poikkeuksellisesta tilanteesta.

### **6.1 Oikaisuvaatimukset**

Oikaisuvaatimuksista useiden kuntien luvut kertovat vain lautakunnan jaostoon vietyjen oikaisuvaatimusten lukumäärän. **Kunnan oman kehittämistyön ja sisäisen valvonnan kannalta olisi tarpeellista kerätä tiedot myös niistä oikaisuvaatimuksista, jotka on käsitelty suoraan viranhaltijoiden toimesta itseoikaisuna**, eikä niitä ole viety lautakunnan jaostoon asti käsiteltäviksi.

Hallintolain mukaan oikaisuvaatimus on tutkittava aina ensin itseoikaisumielessä. Jos vaatimuksessa on esitetty sellaista uutta selvitystä, että päätös voidaan oikaista kaikilta osin, se tehdään viranhaltijapäätöksenä. Muussa tapauksessa oikaisuvaatimuksen käsittelee sosiaalitaaliperusturvalautakunnan yksilöasiain jaosto. Päätökseen tyytymätön voi valittaa edelleen Kouvolan hallinto-oikeuteen ja joissakin tapauksissa edelleen Korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

### **6.2 Muistutukset (Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 23 §)**

Asiakkaalla on oikeus tehdä muistutus saamastaan kohtelusta tai menettelystä asiansa käsitellyssä sosiaalihuollon toimintayksikön vastuuhenkilölle tai sosiaalihuollon johtavalle viranhaltijalle. Muistutus tehdään pääsääntöisesti kirjallisesti. Sen laatimiseksi on käytössä apu-

lomake. **Myös asiakkaiden palautekirjeet ja kysymykset, jotka koskevat kohtelua tai menettelyä pitäisi tulkita ja käsitellä muistutuksina.** Muistutukseen on saatava kirjallinen vastaus. Sen tarkoitus on olla nopea tapa reagoida epäkohtiin ja myös vaikuttaa niiden korjaamiseen.

Muistutus on vähän käytetty oikeusturvakeino. Sosiaaliasiamies kertoo asiakkaille mahdollisuudesta muistutuksen tekemiseen ja auttaa tarvittaessa sen laatimisessa. Muistutusmenettely on käyttökelpoinen asiakaspalautejärjestelmä ja kehittämisen väline. Sosiaaliasiamies on aiempaa useammassa tilanteissa kannustanut käyttämään muistutusmenettelyä palautteena, johon asiakas saa asiallisen vastauksen kirjallisena. Koettu epäkohta tulee silloin selvitettyksi organisaatiossa ja työtapoja voidaan muuttaa ja kehittää, jos se osoittautuu tarkoituksenmukaiseksi. Esimerkiksi Kouvolan uudessa organisaatiossa muistutusmenettelyä selkeytettiin tämän vuoden alussa ja muistutuslomake on tulostettavissa Kouvolan kaupungin nettisivuilta.

### 6.3 Kantelumenettely

- Sosiaalihuollon asiakkaalla on oikeus tehdä asiassaan hallintokantelu **läninhallitukselle**, joka valvoo kuntien sosiaalihuollon toteuttamista.
- Kantelun voi osoittaa **eduskunnan oikeusasiamiehelle**, kun epäilee, ettei viranomaisen ole täyttänyt velvollisuuksiaan tai noudattanut lakia
- Kanteluasiassa voi kääntyä **oikeuskanslerin** puoleen, kun katsoo, etteivät perustuslain mukaiset perusoikeudet ja ihmisoikeudet ole toteutuneet, tai viranomaisen on menetellyt virheellisesti tai laiminlyönyt velvollisuutensa

Sosiaaliasiamies tiedottaa asiakkaille kantelumahdollisuuksista sekä neuvoo ja ohjaa kantelun tekemisessä. Ensisijaisesti asiat pyritään selvittämään kevyemmin keinoin, neuvottelemalla viranomaisten kanssa tai muistutusmenettelyllä.

### 6.4 Kantelut Etelä-Suomen lääninhallitukselle

Etelä-Suomen lääninhallitukseen tuli viime vuonna 174 sosiaalihuoltoa koskevaa kantelua. Määrä väheni edellisestä vuodesta, jolloin tehtiin 182 kantelua. Eniten kanteluja tehtiin toimeentulotukiasioista, 36 kpl ja seuraavaksi eniten lastensuojelusta, 35 kpl. Epäkohdat lasten päivähoidossa painoutuivat. Päivähoitoa koskevia kanteluita tehtiin 22 kpl.

Lapsiperheiden kotipalveluiden puutteesta lääninhallitus antoi kantelun perusteella laajan, läänin kaikkia kuntia koskevan päätöksen. Etelä-Suomen läänin 86 kunnasta 51 kunnassa on puutteellisuuksia palvelun riittävydessä. Myös päätöksentekomenettelyssä on puutteita monissa kunnissa sikäli, ettei muutoksenhakukelpoisia, kirjallisia päätöksiä aina anneta. Lapsiperheiden kotipalvelu on kirjattu sosiaalihuoltolakiin, mutta sen tarjonta on kunnissa vähentynyt, kadonnut kokonaan tai korvattu perhetyöllä. Lapsiperheet, jotka tavanomaisissa arjen tilanteissa tarvitsisivat kotiapua, ovat näin jääneet kotipalvelun ulkopuolelle. Kymenlaakson kunnista lääninhallitus katsoi olevan puutteellisuuksia päätöksentekomenettelyssä ja palvelujen riittävydessä Anjalankoskella, Elimäellä, Iitissä ja Kuusankoskella. Lapsiperheiden ko-

tipalvelujen riittämättömyys ei ole erityisesti näkynyt sosiaaliasiamiehen viime vuoden yhteydenotoissa.

Kymenlaaksossa ja Etelä-Karjalassa tehtiin viime vuonna 15 kantelua. Tämä luku ei sisällä lastensuojelukanteluita, joita ei käsitellä Etelä-Suomen lääninhallituksen Kouvolan yksikössä, vaan ne on keskitetty Helsinkiin. Eniten kanteluita tehtiin toimeentulotuesta ja lasten päivähoidosta, kummastakin 4 kpl. Vanhustenhuoltoa koskevia kanteluita oli 3 kpl, päihdehuoltoa ja kotipalveluita koskevia kanteluita kumpaakin 2 kpl.

## **7 SOSIAALIASIAMIEHEN MUU TOIMINTA**

Sosiaaliasiamies on käynyt järjestöjen ja yhdistysten tilaisuuksissa kertomassa sosiaaliasiamiehen työstä ja sosiaalihuollon asiakaslaista.

Sosiaaliasiamiehen työ ja esille tulleet epäkohdat ovat välittyneet eri asiayhteyksissä myös lehdistössä ja radiossa.

Sosiaaliasiamies toimii Sosiaaliasiamiehet ry:n yhdyshenkilönä Kaakkois-Suomessa ja on yhdistyksen hallituksessa varajäsenenä. Yhdistys järjestää mm. valtakunnallisia työkokouksia ja koulutustilaisuuksia. Sosiaaliasiamies on mukana vertaistimissä, jonka koollekutsujana on Pikassos Oy:n sosiaaliasiamies. Tiimissä käsitellään asiamiehen työssä kulloinkin ongelmallisiksi koettuja aihealueita, lain tulkintoja ja vaihdetaan kokemuksia. Sosiaaliasiamiehellä ei ole kollegoja omassa työyhteisössään, joten yhteistyöverkoston luominen on ehdottoman tärkeää.

## **8 KEHITTÄMISEHDOTUKSIA**

Sosiaaliasiamiehen selvityksessä esille tulleet kehittämiskohteet:

Toimeentulotuen palvelutakuun määräaikojen noudattaminen on kuntien sosiaalihuollossa ehdoton prioriteetti. Asiakasprosessit on suunniteltava ja henkilöstö mitoitettava niin, että palvelun lainmukaisuus turvataan kaikissa olosuhteissa.

Toimeentulotuen käsittelyaikojen seurantaan on saatava järjestelmä, jolla voidaan seurata päivittäin vireillä olevien hakemusten tilaa.

Toimeentulotuen asiakasprosessissa on varmistettava, että jokainen asiakas saa tarvitsemansa ohjauksen ja neuvonnan asiakkuuden alussa sekä tarvittaessa asiakkuuden aikana.

Asiakkaan kohtaamiseen ja vuorovaikutukseen liittyvät taidot ovat keskeisiä sosiaali-  
huollon asiakastyössä. Mahdollisuus näiden taitojen päivittämiseen olisi järjestettävä  
työntekijöille esim. täydennyskoulutuksena.

Päätöksentekomenettelyä ikääntyneiden laitos- ja palveluasumiseen sijoittamisessa  
pitää tarkistaa niin, että asiakas saa kirjallisen, muutoksenhakukelpoisen päätöksen  
hakemukseensa Etelä-Suomen lääninhallituksen kannan mukaisesti.

Ikääntyneiden kotihoidon palveluja on kehitettävä siten, että asiakkaan yksilölliset  
tarpeet huomioidaan entistä paremmin. Sosiaalityötä ja sosiaalihojausta on painotet-  
tava enemmän.

Kaikissa kunnissa sosiaalihuollon viranhaltijan toimesta itseoikaisuna käsitellyjä oi-  
kaisuvaatimuksia ei tilastoida erikseen. Se on kuitenkin sekä sosiaalitoimen oman ke-  
hittämistyön että sisäisen valvonnan kannalta tärkeää tietoa.

## LÄHTEET

Avuttomuus lainsäädännössä. 2008. Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät – työryhmä. Raportti 1. Sosiaali- ja terveystieteen tutkimus- ja kehittämiskeskus. Raportteja 14/2008. Helsinki: Valopaino Oy

Hallintolaki (434/2003).

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000).

Laki toimeentulotuesta (1412/1997).

Mielenterveys- ja päihdesuunnitelma. Mieli 2009-työryhmän ehdotukset mielenterveys- ja päihdetyön kehittämiseksi vuoteen 2015. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:3. Helsinki.

Päihdehuoltolaki (41/1986).

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituskauden ohjelma. 2007. Valtioneuvoston kanslia. Helsinki: Edita Prima Oy

Sosiaalihuollon asiakkaan asema ja oikeudet 2001. Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 2001:11. Helsinki.

Sosiaalihuollon laitos- ja asumispalvelut 2007. Suomen virallinen tilasto. Tilastotiedote 25/2008. Sosiaali- ja terveydenhuollon tutkimus- ja kehittämiskeskus.

Sosiaalihuoltolaki (7107/1982).

Sosiaali- ja terveysministeriön asetus opioidiriippuvaisten vieroitus- ja korvaushoidosta eräillä lääkkeillä (33/2008).

Suomen perustuslaki (731/1999).

Tuori, Kaarlo. 2004. Sosiaalioikeus. 3. uudistettu painos. Porvoo: WSOY. Lakitieto

Tällä lailla sosiaaliturvaa 2006. Sosiaaliturvan saamisedellytyksistä ja -takeista. Sosiaali- ja terveystieteen tutkimus- ja kehittämiskeskus. Helsinki: Edita

Vanhustenhuollon päätöksentekomenettely Espoossa, päätös 31.12.2008, Dnro ESLH-2007-10422/So-18